



RAPPORTO ARAN

Remunerazioni giù: i dati per riflettere

Antonio Gianni

I numeri del rapporto sulle remunerazioni dei pubblici dipendenti, testimoniano la strategia di contenimento della spesa per welfare, scuola e sanità

Sempre meno e con minori remunerazioni, nel 2011 dopo 31 anni, per la prima volta dal 1979, cala la spesa per il pagamento dei salari dei dipendenti pubblici e scenderà ancora per l'anno 2012 mentre per l'anno in corso è previsto un ulteriore taglio; questo è quanto è emerso dal rapporto dell'ARAN, l'agenzia che rappresenta la pubblica amministrazione nella contrattazione collettiva nazionale che, presentato lo scorso aprile, fa il punto sull'andamento delle retribuzioni dei pubblici dipendenti.

Dati impietosi che evidenziano i risultati della cura neo-thatcheriana ai costi della macchina pubblica con la contrazione dei dipendenti pubblici passati dal 2006 al 2011 da 3.627.139 a 3.396.810 (oltre 230mila le unità in meno in soli 5 anni!) Avvertita la necessità di avviare percorsi di cambiamento organizzativo presso le

Amministrazioni pubbliche per migliorare servizi, prestazioni e tempi di risposta ai cittadini e alle imprese. Introdotta indicazioni afferenti al ridimensionamento degli organici in base a standard nazionali di utilizzo efficiente delle risorse umane.

Numeri negativi per i sindacati che non intravedono nulla di positivo dalla grave perdita di salario e di occupazione.

Spesa per retribuzioni e produttività del lavoro pubblico

La spesa per retribuzioni sostenuta dalla Pubblica Amministrazione («Spesa per redditi da lavoro dipendente nella PA») ammonta a circa 170 miliardi di euro, poco meno dell'11% del PIL. La percentuale sul prodotto nazionale scende, passando

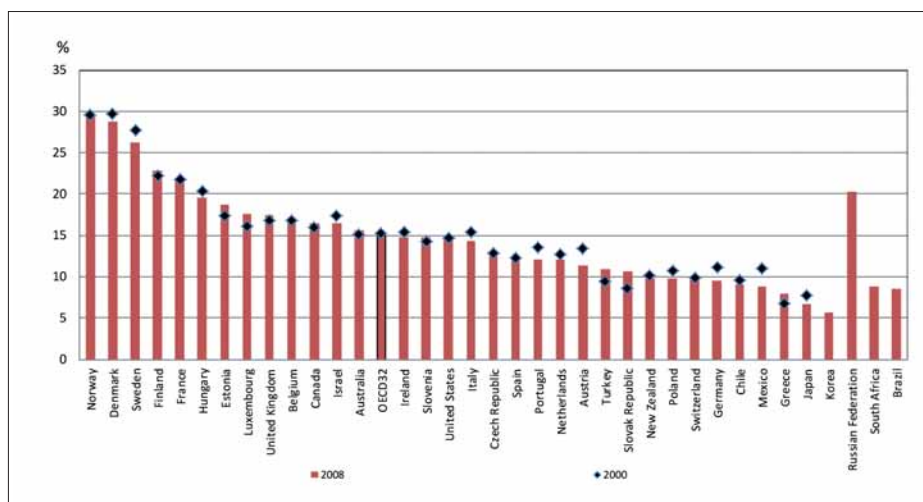


Figura 1. Occupati della PA come percentuale della forza lavoro. Fonte: International Labour Organization (ILO), LABORSTA database.



dall'11,1% del 2010 al 10,6% del 2012. I dati ISTAT ratificano che nel 2011, dopo molti anni di crescita ininterrotta, la spesa ha mostrato una significativa riduzione (-1,6%). Le anticipazioni ISTAT sul dato 2012 evidenziano un ulteriore significativo calo del 2,3%. Nel quadro a legislazione vigente, la spesa è prevista in diminuzione fino al 2014.

Come mostrato nella figura 1, la minor crescita registrata a partire dal 2008 è essenzialmente dovuta al calo degli occupati nel settore pubblico e in misura minore, alla moderazione salariale del biennio 2008-2009. Dal 2011, anno in cui si registra la prima diminuzione, si somma anche l'effetto della riduzione delle retribuzioni pro-capite.

Le misure di contenimento finanziario

Gli andamenti registrati sono principalmente il frutto delle misure varate negli ultimi anni e, in particolare:

- dei «vincoli sul turn-over e delle misure di riduzione organici», adottati a più riprese nelle manovre di correzione dei conti pubblici degli ultimi anni e riproposte anche nel più recente D. L. n. 95/2012 («*spending review*»);
- delle «misure di razionalizzazione del settore scolastico»;
- del «blocco dei contratti nazionali» previsto dal DL n. 78/2010;
- delle «altre misure di contenimento» previste dallo stesso DL n. 78/2010 (es. congelamento risorse destinate al salario accessorio e loro riduzione proporzionale in base alla contrazione del numero degli occupati, blocco degli scatti di anzianità per alcune categorie di personale, blocco spese missioni). Trattatasi di misure ispirate a obiettivi di contenimento finanziario, perseguiti attraverso l'introduzione di vincoli sulla spesa storica o di obblighi di riduzione lineare di bilancio. A partire dal 2010, tali misure sono state rafforzate, soprattutto sul fronte della dinamica retributiva, a causa della situazione di grave emergenza finanziaria che l'Italia ha dovuto fronteggiare.

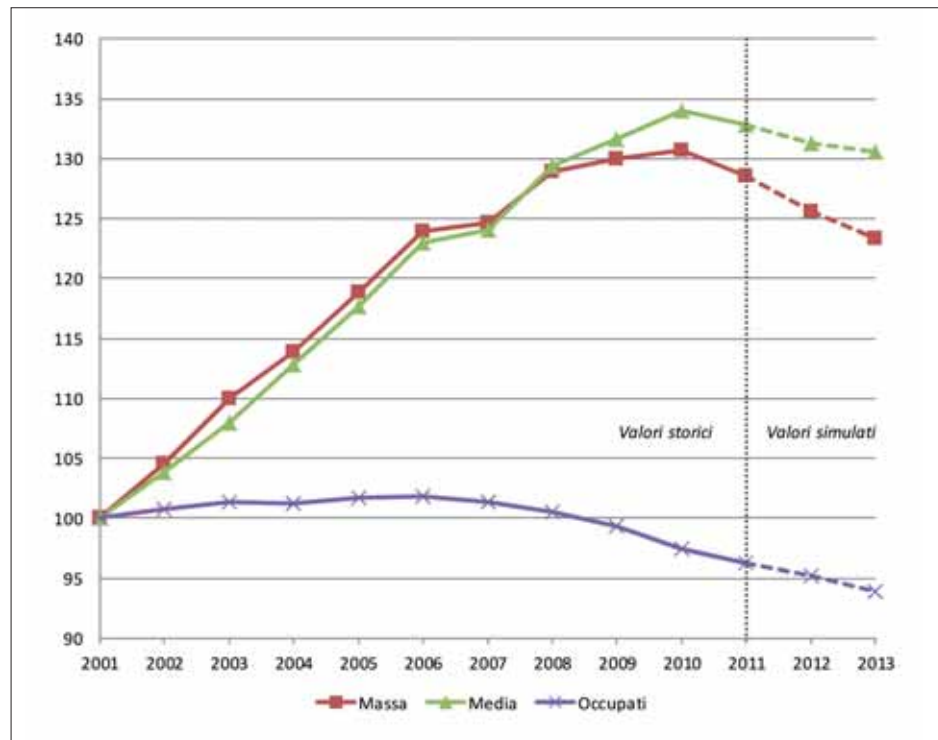


Figura 2. Spesa complessiva per retribuzioni (massa), retribuzioni medie pro-capite (media), personale in servizio (occupati). Fonte: elaborazioni ARAN su dati ISTAT.

La questione della produttività

A latere degli interventi di carattere emergenziale, suggerisce l'ARAN, resta il tema più generale di come rendere più produttiva ed efficace la spesa del pubblico impiego. Tema che, a più riprese, continua l'Agenzia, si è cercato di affrontare strutturalmente, attraverso riforme di carattere generale (da ultimo, con il D.lgs. n. 150/2009, cosiddetta «Riforma Brunetta» recentemente riverberata anche dal D.lgs. 33 del 14 marzo 2013), e che rappresenta ancora un punto di grande rilievo nell'agenda politica del Paese. Che la questione degli interventi di carattere strutturale, per rilanciare la produttività del lavoro pubblico, resti il tema centrale con cui sarà necessario confrontarsi nei prossimi anni, è dimostrato anche da diverse evidenze. In primo luogo, dal fatto che la spesa complessiva del pubblico impiego in Italia è su livelli comunque sostenibili rispetto agli altri Paesi. La figura 2 mostra che il peso degli occupati del

settore pubblico sul totale degli occupati ponendo il nostro Paese in una posizione mediana, sfiutando un luogo comune, non sembra esservi un problema di sovradimensionamento del settore pubblico. Una seconda evidenza è fornita dal ritardo nei processi d'innovazione e modernizzazione del settore pubblico definita «grave» dall'ARAN in alcuni settori e in alcune aree geografiche del Paese.

Infine, una terza evidenza si coglie nelle sempre più pressanti «richieste, provenienti dalla collettività e dai cittadini», di servizi e capacità di governo a sostegno dei processi di rilancio dell'economia, nonché di interventi e prestazioni in campo sociale, educativo e nei settori della ricerca che riescano a intercettare con maggiore efficacia nuovi bisogni e domande.

La questione della produttività va però affrontata ribadisce l'ARAN «[...] entro una cornice che faccia salvi gli obiettivi e i vincoli finanziari [...]».

L'ARAN propone, dunque, di operare avendo ben chiare entrambe le esigenze:



argomenti

Numero 2 - Giugno 2013

- da un lato, «*l'esigenza di governo della spesa*»: rendere compatibile la dinamica del costo del lavoro pubblico con gli obiettivi di finanza pubblica; - dall'altro, «*l'esigenza di garantire agli enti margini di autonomia e di operatività*» tali da permettere il perseguimento di obiettivi d'innovazione organizzativa e modernizzazione del settore pubblico.

Si palesa, quindi, una situazione che implica una scelta tra due o più possibilità, in cui alla perdita di valore di una corrisponde l'aumento dell'altra.

Tenere insieme i due piani

È quanto ha sostenuto l'ARAN nel rapporto presentato rimarcando come in proposito, il tentativo di tenere insieme i due piani – quello di una crescita sostenibile del costo del lavoro e delle retribuzioni e quello del riconoscimento di margini adeguati di autonomia, anche alle sedi negoziali locali, tali da permettere il perseguimento di politiche d'innovazione organizzativa e gestionale – non ha finora avuto gli esiti desiderati.

I dati sull'andamento delle retribuzione dell'ultimo decennio evidenziano che l'evoluzione della dinamica retributiva ha avuto due distinte fasi.

Una “prima fase” (nella prima parte del decennio 2000), caratterizzata da maggiori aperture all'autonomia delle amministrazioni, pagata però, sostiene l'ARAN, con una dinamica retributiva sostenuta e, comunque, superiore a quella registrata nel “privato”. L'effetto è visibile nell'andamento delle masse complessive, decisamente in crescita, anche in considerazione della sostanziale invarianza del dato occupazionale (figura 1). A fronte di questi andamenti, non vi sono sufficienti evidenze di processi di innovazione organizzativa, tecnologica e di servizio. In pratica, quest'apertura di credito nei confronti dell'autonomia degli Enti e della contrattazione integrativa, continua l'ARAN, non è stata ripagata da significativi incrementi di produttività. Si hanno invece evidenze opposte di un utilizzo delle risorse in sede locale

in una logica di “appiattimento retributivo” e di debole aggancio a processi d'innovazione.

Una “seconda fase” (di cui si colgono i primi segnali nel 2006 con l'introduzione di un primo “tetto” alla crescita dei fondi della contrattazione integrativa per le Amministrazioni centrali) caratterizzata da controlli e vincoli più stringenti, anche sul fronte degli organici e delle possibilità di assunzione, culminati nelle misure di totale congelamento della dinamica retributiva del maggio 2010 (DL n. 78/2010) e nelle più recenti misure di contenimento e riduzione degli organici del decreto *spending review* (DL n. 95/2012). Gli esiti di queste politiche sono visibili nei numeri, i quali mostrano a partire dal 2007, anche per effetto della maggiore moderazione salariale del biennio economico 2008-2009, una crescita retributiva più contenuta (al di sotto di alcuni settori del privato) e una dinamica occupazionale che comincia a mostrare segni negativi. L'effetto è, come si è visto, quello di una minor crescita della spesa complessiva e di una riduzione a partire dal 2011. Anche questa fase, sostiene l'ARAN, nonostante i risultati positivi sul piano finanziario, rischia di avere effetti negativi sulla modernizzazione delle amministrazioni pubbliche.

Infatti:

- i vincoli rigidi e puntuali ostacolano i processi d'innovazione organizzativa, tecnologica e di servizio, necessari per conseguire livelli più elevati di produttività;

- le riduzioni lineari “colpiscono alla cieca” e non si pongono il problema di una migliore allocazione delle risorse.

L'Agenzia nazionale con queste riflessioni apre il seguente tema: «*È possibile combinare l'esigenza di sostenere i processi d'innovazione organizzativa delle Pubbliche Amministrazioni, anche attraverso la concessione di maggiori spazi di autonomia gestionale, con quella di una dinamica della spesa per retribuzioni compatibile con gli obiettivi di finanza pubblica e con i fondamentali dell'economia?*».

Quali le proposte dell'ARAN?

L'Agenzia sostiene diversi possibili rimedi alla situazione descritta. Vi è il problema di *superare «l'attuale impostazione di misure e controlli di tipo puntuale»*, responsabilizzando su macro voci di spesa e, comunque, lasciando adeguati spazi a politiche gestionali. In concreto, si tratterebbe, ad esempio, di non vincolare più la spesa per la formazione del personale, come avviene ora, ma di porre vincoli più generali sulla spesa complessiva di personale o su aggregati di spesa ancora più ampi.

Vi è anche la questione, non secondaria definisce l'ARAN, di «*definire obiettivi di contenimento e vincoli differenziati in relazione alle condizioni complessive di bilancio e al rispetto di standard di gestione efficiente delle risorse umane*». Ad esempio, si potrebbe chiedere di ridurre il personale solo alle amministrazioni che non rispettano determinati “standard di fabbisogno”, definiti in relazione alle condizioni del territorio, invece che indiscriminatamente a tutti con percentuali lineari di riduzione.

Infine, sempre su proposta ARAN, «*occorre una più decisa azione, che parta anche dal centro, sul fronte del cambiamento organizzativo delle Amministrazioni*». L'esperienza delle riforme degli ultimi venti anni ha dimostrato che non bastano nuove regole per realizzare i cambiamenti». Anzi, l'eccesso di regole e di interventi normativi può avere perfino effetti contrari a quelli voluti. Bisogna dunque agire, asserisce l'ARAN, attraverso interventi normativi mirati, ma soprattutto attraverso piani di cambiamento organizzativo rivolti alle singole Amministrazioni.

La proposta dell'ARAN in merito all'innovazione organizzativa si suddivide in tre livelli:

- «*livello istituzionale e interorganizzativo*»: perimetro d'intervento delle diverse Amministrazioni pubbliche, missioni e funzioni affidate, strumenti di governo utilizzati, relazioni di *accountability* tra i diversi livelli di governo;



- «*livello organizzativo*»: disegno delle strutture, presenza dello stato sul territorio, eliminazione delle ridondanze organizzative, riduzione delle catene gerarchiche, ricomposizione della frammentazione organizzativa, previsione di nuovi ruoli e competenze professionali, centralizzazione di alcune funzioni di supporto;

- «*livello tecnologico*»: utilizzo delle tecnologie ICT (Information and communication technology) per l'erogazione di servizi e per la gestione interna.

La strada del cambiamento organizzativo, sostiene l'Agenzia per la Rappresentanza negoziale delle Pubbliche Amministrazioni, è l'unica possibile per realizzare i guadagni di produttività sperati, in un quadro di compatibilità finanziarie e macroeconomiche.

Dinamica retributiva, tra blocchi e inerzie

Nella gestione della crisi finanziaria una leva di grande rilievo è stata quella di varare provvedimenti di contenimento della spesa in tema di pubblico impiego.

In Italia, puntualizza l'ARAN l'anno nel quale si è determinata una svolta nell'andamento delle retribuzioni dei lavoratori pubblici, è stato il 2010: la maggior parte delle misure di blocco e di contenimento varate hanno infatti assunto i valori di tale anno come limite invalicabile per gli anni successivi. Così è avvenuto per i trattamenti retributivi individuali, per i fondi destinati alle componenti accessorie della retribuzione, per le progressioni economiche e di carriera.

Le varie misure sono intervenute in più di una direzione, allo scopo di inibire i diversi canali attraverso i quali si sarebbero potute generare maggiori spese per retribuzioni.

Come già evidenziato negli ultimi due numeri del presente Rapporto, le risultanze rese disponibili a fine anno hanno posto in luce una sostanziale tenuta del blocco, anche se, in ogni caso, il sistema ha mostrato alcuni elementi "inerziali" che apparivano dalle

stesse risultanze e che interessavano in larga misura i comparti statali.

La tabella 1, riprodotta in queste pagine, riporta queste evidenze curate dall'ISTAT, arricchendole con quanto recentemente è stato diffuso dalla Ragioneria generale dello Stato, attraverso le rilevazioni di Conto annuale. Per quanto riguarda l'ISTAT, si tratta della versione dei conti che consente di focalizzarsi sul personale e sulle Amministrazioni che appartengono al Pubblico impiego, cioè quell'universo costituito da circa 3,5 milioni di dipendenti. Pur con alcune differenze di qualche rilievo, questo è anche l'universo rappresentato nel Conto annuale. Come mostra la tabella 1, la contabilità nazionale ISTAT registra, nel complesso, una dinamica retributiva pro-capite negativa, pari al -0,8%. Il dato si riferisce alle retribuzioni di fatto e ciò significa, in termini macroeconomici, che il blocco ha tenuto e che gli aggregati di finanza pubblica hanno potuto beneficiare, nel corso del 2011, per la prima volta dopo anni di crescita ininterrotta, di una dinamica negativa.

Il "disallineamento" tra Amministrazioni centrali e locali

Distinguendo fra i due principali aggregati, cioè Amministrazioni centrali

e locali, emerge un quadro meno chiaro e lineare. Per le Amministrazioni locali, si osserva una diminuzione pari all'1,5%, mentre per quelle centrali la riduzione è prossima a zero (-0,2%). L'esito della media fra queste due situazioni offre il risultato visto sopra.

Nella lettura del primo dato, quello relativo alle Amministrazioni locali, è di ausilio ricordare che l'anno precedente, cioè il 2010, si sono rinnovati tutti i CCNL della dirigenza contrattualizzata. I rinnovi si riferiscono sia al biennio 2008-09, sia a quello precedente, cioè il 2006-07, con l'eccezione delle due Aree della Sanità (dirigenza medica e non medica) che hanno visto rinnovato nel 2010 il solo biennio 2008-2009. A causa dei rinnovi, sui conti del 2010 si è scaricata una massa ingente di arretrati, la quale, sostanzialmente, tende a giustificare buona parte della dinamica dell'1,9%, registrata in tale anno per le Amministrazioni locali. Simmetricamente, venendo meno gli arretrati, l'annualità 2011 parte con un "tasso acquisito" negativo, coerente con la variazione negativa del -1,5%.

Le risultanze del Conto annuale recentemente rese note, riprodotte nella metà inferiore della tabella 1, tendono a confermare questa lettura. In effetti, il dettaglio con il quale sono disponi-

	01/00	02/01	03/02	04/03	05/04	06/05	07/06	08/07	09/08	10/09	11/10	11/00
Contabilità nazionale, ISTAT												
Amm. pubbliche ⁽¹⁾	5,1	3,8	4,1	4,4	4,4	4,5	0,8	4,3	1,7	1,9	-0,8	39,8
di cui: Amm. centrali	4,1	3,9	5,7	2,6	5,0	2,0	4,4	1,1	3,9	1,9	-0,2	40,2
Amm. Locali	6,4	3,6	1,9	6,9	3,6	7,1	-3,3	8,1	-0,9	2,0	-1,5	38,8
Settore privato ⁽²⁾	2,8	2,2	2,9	3,1	3,2	3,0	2,9	3,2	1,7	2,4	2,1	33,7
di cui: Attività manifatturiere ⁽³⁾	3,0	2,5	2,7	4,1	3,1	3,6	3,3	4,0	2,6	3,9	2,7	41,8
Servizi vendibili ⁽⁴⁾	2,5	1,6	2,0	2,8	3,4	3,3	2,8	2,6	0,9	2,0	1,5	28,4
Conto annuale, RGS ⁽⁵⁾												
di cui: Regioni e Autonomie locali	6,2	2,0	1,7	8,3	1,6	5,9	-0,2	6,5	3,1	0,4	0,0	41,5
Enti sanitari	3,1	5,8	2,9	5,5	0,7	5,9	1,2	4,8	3,5	0,3	0,3	39,5
Ministeri	1,5	3,2	3,5	-1,5	1,0	5,5	5,7	2,2	1,0	-1,9	3,9	26,6
Scuola	4,1	2,9	3,7	-0,2	-1,9	8,0	-3,7	10,2	4,4	-1,4	0,6	29,2

⁽¹⁾ Contabilità Nazionale Istat, Conti delle Amministrazioni pubbliche (27/11/2012).

⁽²⁾ Stima basata sul Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche e sulla Contabilità funzionale.

⁽³⁾ Contabilità Nazionale Istat, Conti funzionali (versione ATECO 2007).

⁽⁴⁾ Contabilità Nazionale Istat, Conti funzionali (Settori da G a N della classificazione Ateco 2007).

⁽⁵⁾ Elaborazione Aran su dati IGOP-RGS (esclude i dirigenti e gli arretrati anni precedenti).

Tabella 1. La dinamica retributiva pro-capite di fatto. Fonte ISTAT.



argomenti

Numero 2 - Giugno 2013

bili i dati nei quadri del Conto annuale, consente di depurare la dinamica dagli arretrati che fanno riferimento a pagamenti di competenza degli anni precedenti. È così che per le Autonomie territoriali (Regioni - Autonomie locali e Sanità) si osserva, al netto del gioco degli arretrati, una sostanziale stabilità di andamento.

Per le Amministrazioni locali, la dinamica negativa del 2011 rilevata dall'ISTAT è quindi coerente con le attese. Il venir meno degli arretrati induce una diminuzione del valore retributivo *pro-capite* di cassa, diminuzione alla quale non si sovrappone alcun elemento di crescita.

Per le Amministrazioni centrali la spiegazione è meno immediata. Anche in questo caso, la crescita dell'1,9% del 2010, visibile nei dati ISTAT, è spiegata dai contratti delle aree dirigenziali, sottoscritti nel corso di tale anno, che hanno determinato consistenti pagamenti di arretrati, relativi ai due bienni 2006-2007 e 2008-2009, anche se di entità inferiore a quanto ipotizzabile per l'altro gruppo di Amministrazioni. Fin qui, dunque, il comportamento dei due gruppi appare sostanzialmente allineato. Il disallineamento si ha invece con il 2011, che registra, per le amministrazioni centrali, un dinamica sostanzialmente ferma. Anche in questo caso, tuttavia, tenuto conto dell'entità degli arretrati relativi ad anni precedenti contabilizzati nel 2010, l'attesa sarebbe stata di una dinamica con un "segno meno" più marcato, tenuto conto degli stringenti vincoli normativi che hanno inciso su tutte le possibili cause di crescita retributiva. Il disallineamento era già emerso nel precedente rapporto. Nei primi dati diffusi dall'ISTAT nel maggio 2012, esso appariva perfino più rilevante, stante l'indicazione allora emersa, per le Amministrazioni centrali, di una variazione addirittura positiva (+0,9%). Si era notato, in tale sede, che il dato 2011, che incorpora il gioco degli arretrati che si sono scaricati sul 2010, tende a sottovalutare quanto avvenuto in termini di sola competenza e, quindi, al netto dell'ef-

fetto "arretrati".

Sembrerebbe, dunque, che in questo caso i provvedimenti di blocco abbiano incontrato maggiori difficoltà a frenare l'inerzia del sistema, pur in un quadro di sostanziale tenuta delle misure varate.

Le recenti risultanze del Conto annuale aiutano a costruire una interpretazione più solida di quanto avvenuto, confermando e corroborando la prima analisi del dato. Di nuovo, è, infatti, possibile osservare la dinamica depurando i dati dagli arretrati degli anni precedenti ed è inoltre rilevabile il dettaglio dei diversi comparti che compongono l'aggregato.

In particolare, per la Scuola la dinamica *pro capite* è effettivamente cresciuta dello 0,6% mentre per i Ministeri si è raggiunto quasi il 4%. In quest'ultimo caso l'inerzia si è rivelata davvero elevata.

Per la Scuola, si evince che le retribuzioni hanno beneficiato di un miglioramento reso possibile da un provvedimento, successivo all'emanazione del DL n. 78/2010, che ha consentito di fare valere l'anno 2010 ai fini della maturazione degli scatti stipendiali correlati all'anzianità del personale. A livello *pro capite*, si tratta di circa 250,00 euro annui, che tuttavia riguardano consistenze di personale molto ampie.

Per i Ministeri, varie evidenze portano ad avanzare una spiegazione di diverso tenore. Sul versante dei trattamenti accessori non si osservano variazioni di rilievo, a conferma del fatto che il blocco relativo alle risorse dei Fondi che alimentano tali emolumenti ha funzionato. Cresce, invece, il trattamento stipendiale medio. Questo, evidentemente, non è attribuibile a miglioramenti dei tabellari, che possono derivare solo da rinegoziazioni del CCNL, certamente non avvenute. Lo stipendio medio cresce, invece, come effetto di progressioni economiche che hanno innalzato i livelli stipendiali di ampie fasce di personale.

Si tratta, a prima vista, di un fenomeno inatteso che sembrerebbe contraddire quanto avvenuto sul fronte

degli interventi di carattere normativo. Come più volte evidenziato, i blocchi di legge hanno inciso su tutti gli elementi che avrebbero potuto determinare aumenti delle retribuzioni. Oltre al blocco dei CCNL, all'invarianza dei trattamenti individuali e al limite di crescita delle risorse destinate ai trattamenti accessori, nel pacchetto delle misure varate vi è anche la sterilizzazione degli effetti economici di progressioni economiche e di carriera, effettuate nel triennio 2011-2013. In pratica, eventuali progressioni ricadenti nel triennio, ancorché possibili sul piano giuridico, non hanno alcun effetto economico fino alla fine del periodo di blocco.

La figura 3 illustra invece che effetti economici importanti si sono avuti proprio nel 2011.

Le misure di contenimento non hanno quindi tenuto sul versante delle progressioni economiche?

L'interpretazione offerta dall'ARAN è che, durante il 2010, si siano attivate una serie di progressioni economiche che hanno avuto manifestazione economica nell'anno successivo. Il blocco stesso, già noto dal maggio del 2010, avrebbe, infatti, indotto molte Amministrazioni centrali, nella seconda metà del 2010, ad avviare, prima dell'entrata a regime del nuovo vincolo, un numero significativo di progressioni economiche.

Molte delle procedure avviate si sono effettivamente concluse, sul piano amministrativo, nei primi mesi del 2011. Su tale anno, si è dunque scaricato l'effetto economico di un numero rilevante di progressioni economiche ante blocco, probabilmente anche con il connesso pagamento degli arretrati. Questa lettura sembrerebbe trovare conferma indiretta nella diminuzione dei trattamenti accessori registrata nel 2010, la quale potrebbe sottendere minori spese sui Fondi 2010, proprio a causa degli accantonamenti di risorse destinate alle progressioni economiche.





Sarà importante verificare se, nel corso del 2012, l'inerzia del sistema si sarà definitivamente azzerata. Allo stesso modo risulterà di estremo interesse capire se vi saranno eventuali ulteriori canali attraverso i quali potrebbero essersi determinati fenomeni di maggiore spesa.

Fabbisogni standard di personale. La proposta di un metodo e una applicazione

Occorre ricordare, in proposito, che il quadro normativo che regola, nel settore pubblico, il passaggio di personale tra diverse Amministrazioni, non si pone certamente in un'ottica di favore e d'incentivazione nei confronti della mobilità, sia quella volontaria sia quella derivante da esigenze produttive e organizzative del datore di lavoro, ad esempio, con le attuali regole, non è possibile passare da un'amministrazione all'altra, senza il preventivo consenso dell'amministrazione di appartenenza.

Il Rapporto non ha mancato di sottolineare i benefici che potrebbero derivare da una maggiore mobilità nel settore pubblico. Benefici, innanzitutto, in termini di qualificazione e sviluppo del personale, che potrebbe trarre notevoli vantaggi, sul piano delle competenze professionali, all'interno di percorsi che contemplino più esperienze di lavoro fatte in diverse Amministrazioni e in diversi contesti lavorativi. Ma, a ben vedere, ve ne sono altri e non meno importanti. Nella pubblica amministrazione è generalmente assente il riferimento a concetti come il "retaining" delle risorse umane. Si tratta, come è noto, delle politiche adottate dalle aziende per trattenere il proprio personale, agendo sia sulla leva retributiva, sia su variabili "soft" come la motivazione e il clima organizzativo. Tanto meno, sono attuate misure per qualificarsi all'esterno come "datore di lavoro attraente".

Questa disattenzione al tema di come attrarre o trattenere deriva certamente anche dalla mancanza, per i lavora-

tori, di un'opzione "uscita", da esercitarsi mediante il passaggio ad altra amministrazione. L'ulteriore beneficio di una maggiore apertura alla mobilità è dunque anche quello di incentivare i "datori di lavoro" a occuparsi di più delle proprie risorse umane, mettendo in atto strategie per trattenere, motivare, sviluppare, ma anche per utilizzare in modo più razionale e corretto strumenti come la valutazione delle prestazioni o delle posizioni.

L'idea di rendere la mobilità un'opzione liberamente attivabile, secondo un meccanismo di domanda-offerta, rimuovendo il vincolo del "nulla osta" dell'amministrazione cedente, certamente di grande suggestione, incontra tuttavia un limite oggettivo. C'è il rischio, infatti, che a prevalere siano unicamente gli interessi dei singoli (al riavvicinamento familiare piuttosto che al ritorno nel proprio paese di origine), senza alcuna attenzione ai problemi di efficienza allocativa del sistema. Tanto più, in una situazione come l'attuale in cui sarebbero richiesti interventi per migliorare la distribuzione del personale, anche su base territoriale nell'ambito delle medesime Amministrazioni, oltre alla necessità già presente, per effetto delle recenti misure in tema di "spending review", di ricollocare personale in esubero.

Viene dunque in evidenza la «*questione dei fabbisogni di personale*». Occorre cioè fare in modo che la "domanda" di lavoro da parte delle Amministrazioni sia realmente ancorata ai fabbisogni organizzativi e, in ultima analisi, ai fabbisogni dei cittadini e dei territori.

Il quadro normativo

Nell'ambito delle politiche di riforma della pubblica Amministrazione, con l'obiettivo di pervenire a una più efficiente allocazione della spesa di personale, sempre più frequentemente si fa riferimento a criteri di regolazione che trovano fondamento nei concetti di costo e fabbisogno standard. I tentativi in questa direzione vantano una lunga storia, anche se sono state le dif-

ficili condizioni economiche attuali a ravvivare un grande interesse verso questi temi.

Già negli anni '90 il legislatore auspicava che la programmazione del personale nelle pubbliche Amministrazioni fosse attuata avendo a mente proprio i fabbisogni organizzativi. L'obiettivo, recepito nel D.lgs. n. 165/2001, era quello di determinare dinamicamente le dotazioni organiche, in raccordo con le risorse finanziarie disponibili e con l'analisi dei fabbisogni.

L'evidenza sembra tuttavia indicare che la programmazione dei fabbisogni di personale e la definizione delle dotazioni organiche abbiano incontrato molte difficoltà ad essere impiegate dalle Amministrazioni pubbliche come un vero strumento di pianificazione, riducendosi piuttosto a un adempimento burocratico.

L'interesse sulla questione è ritornato in auge con gli importanti interventi volti alla determinazione dei fabbisogni standard per le Amministrazioni locali. In effetti, nell'ambito dei processi di federalismo fiscale, sono in via di definizione i fabbisogni standard, in attuazione di quanto disposto con la legge delega del 2009. Più di recente, nella riscrittura dell'art. 16 del DL n. 95/2012, i fabbisogni standard sono stati inoltre indicati, non solo come criterio per il finanziamento degli enti locali, ma anche come punto di riferimento per la revisione, a breve termine, della spesa delle stesse Amministrazioni.

L'attenzione per questo tema ha investito anche le Amministrazioni statali. A partire dal 2012, in attuazione di quanto previsto dal DL n. 98/2011, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha avviato la predisposizione di metodologie per quantificare i fabbisogni delle Amministrazioni con dislocazioni periferiche sul territorio.

Di nuovo tuttavia, come già avvenuto in passato, la necessità stringente di risparmiare risorse per far fronte ad esigenze di contenimento della spesa pubblica, ha portato in primo piano provvedimenti di taglio emergenziale,





argomenti

Numero 2 - Giugno 2013

lasciando sullo sfondo questi importanti interventi di respiro riformatore. Nel 2012, si è dunque intervenuti nuovamente sugli uffici dirigenziali e sulle dotazioni organiche delle Amministrazioni, ma con un approccio tutt'altro che selettivo e comunque certamente lontano dall'idea di fabbisogno standard.

Nello specifico, il decreto DL n. 95/2012, cosiddetto "spending review 2", stabilisce che gli uffici dirigenziali vengano ridotti del 20% rispetto a quelli esistenti e indica nel 10% la riduzione da attuare sulla spesa complessiva afferente il numero di posti in organico per il personale non dirigenziale. In parallelo, sempre lo stesso disposto, prevede per le Amministrazioni locali che la determinazione delle dotazioni organiche avvenga con riferimento a parametri che rischiano di esaurirsi in un semplice rapporto dipendenti/popolazione.

L'intenzione di questo approfondimento è, dunque, quello di ritornare a logiche di maggior respiro, offrendo un contributo per la regolazione delle consistenze di personale. Il metodo che s'intende proporre appartiene senza dubbio alla famiglia dei fabbisogni standard. L'attenzione sarà rivolta, in particolare, alle Amministrazioni centrali dello stato con dislocazioni periferiche sul territorio. Si tratta, tuttavia, di un metodo replicabile anche in altre realtà e contesti.

Quantificare fabbisogni standard significa cimentarsi con valutazioni di performance e misurazioni di efficienza. Si tratta, infatti, di evidenziare eventuali utilizzi eccessivi di risorse o, al contrario, utilizzi di risorse insufficienti e inadeguate rispetto a quanto sarebbe necessario. Da ciò discende anche la possibilità di ripartire, in modo razionale e secondo criteri di ef-

ficienza allocativa, una dotazione complessiva.

È difficile non vedere che questo approccio interseca un altro filone di interventi di riforma nella gestione delle risorse umane della pubblica amministrazione: vale a dire, la questione della premialità individuale e collettiva, con le correlate dimensioni di performance individuale e organizzativa.

Il fatto che per definire fabbisogni standard occorra passare attraverso una quantificazione dell'efficienza organizzativa non potrà che portare benefici anche a una più incisiva messa in atto delle pratiche di premialità. Molti dei ritardi e delle difficoltà applicative che si scontano su questo fronte precisa l'ARAN derivano anche dal fatto che valutare la performance individuale senza disporre di un robusto fondamento in quella organizzativa è un esercizio abbastanza fragile.

Governo Letta nomina Ministro e Sottosegretario alla Salute

L'On. **Beatrice Lorenzin** è il Ministro della Salute nel Governo presieduto dall'On. Enrico Letta, ha giurato nelle mani del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano il 28 aprile 2013. È il quinto Ministro della Sanità-Salute donna dopo Tina Anselmi, Mariapia Garavaglia, Rosy Bindi, Livia Turco.

Nata a Roma il 14 ottobre 1971, intraprende la sua carriera politica nell'ottobre 1997 con l'elezione, nella lista di Forza Italia, al Consiglio del XIII Municipio di Roma.

Nell'aprile 1999 è Coordinatore regionale del Lazio del movimento giovanile di Forza Italia. Nel maggio 2001 è eletta Consigliere comunale di Roma. Unica donna nella coalizione di centrodestra, è Vicepresidente della commissione Donne Elette e Vicepresidente del Gruppo consiliare di Forza Italia.

Tra la fine del 2004 e la metà del 2006 è Capo della Segreteria tecnica di Paolo Bonaiuti, Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'informazione e l'editoria nel Governo Berlusconi III. Nel maggio del 2005 è nominata Coordinatore Regionale di Forza Italia per il Lazio.

Dal settembre 2006 al marzo 2008 ha ricoperto il ruolo di Coordinatore Nazionale di Forza Italia - Giovani per la Libertà. Eletta alla Camera dei deputati nelle elezioni politiche del 2008 nella lista PdL, per la XVI Legislatura. Membro del Consiglio Direttivo del gruppo PdL alla Camera e della commissione Affari Costituzionali della Camera, della Commissione Bicamerale per l'Attuazione del Federalismo Fiscale, della Commissione Parlamentare per l'Infanzia.

Alle elezioni politiche del 24-25 febbraio 2013 viene riconfermata deputata alla Camera dei Deputati nelle liste del PdL.

Paolo Fadda, nato a Villa San Pietro (Cagliari) il 26 giugno 1950, è stato nominato Sottosegretario del Ministero della Salute nel Governo Letta nel Consiglio dei ministri del 2 maggio 2013. Deputato del Partito democratico nella scorsa Legislatura, ha ricoperto anche la carica di Assessore regionale alla Sanità (1995-1999) e di Vicepresidente del Consiglio regionale (2004-2006) in Sardegna.

